Deutscher Bundestag **Drucksache 16/5396**

16. Wahlperiode 22. 05. 2007

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sylvia Kotting-Uhl, Cornelia Behm, Hans-Josef Fell, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/5210 –

Ökologische Ziele der geplanten 5. Novelle der Verpackungsverordnung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung hat eine Novelle zur Verpackungsverordnung angekündigt und am 2. März 2007 einen Referentenentwurf für eine 5. Novelle zur Verpackungsverordnung vorgelegt. Der vorgelegte Referentenentwurf wirft vor allem hinsichtlich ökologischer Zielvorstellungen viele Fragen auf.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Ziele der vorgesehenen Novelle der Verpackungsverordnung sind die Sicherung der bewährten haushaltsnahen Erfassung von Verpackungsabfällen in Deutschland, die Eindämmung der offenbar zunehmenden „Trittbrettfahrerei“ und die Förderung eines fairen Wettbewerbs bei der Entsorgung von Verkaufsverpackungen. Zukünftig muss sichergestellt sein, dass alle Marktbeteiligten, die Verpackungen in Verkehr bringen, ihre Produktverantwortung annehmen und sich an den Kosten der Entsorgung beteiligen. Ein fairer Wettbewerb wird auch dafür sorgen, dass das erreichte quantitativ und qualitativ hohe Niveau der Verwertung von Verpackungsabfällen aufrechterhalten und dieses Ziel effizient – d. h. für Verbraucherinnen und Verbraucher möglichst kostengünstig – erreicht wird.

1. Wie begründet die Bundesregierung, dass nach dem vorliegenden Referentenentwurf zukünftig z. B. Kasernen, Krankenhäuser und größere Gewerbebetriebe nicht mehr von Dualen Systemen entsorgt werden sollen, sondern von diesen Einrichtungen zukünftig auf eigene Kosten, obwohl auch dort nachweislich bei Dualen Systemen lizenzierte Verpackungen anfallen?

Im Rahmen der Novelle ist eine Neufassung der Schnittstelle zwischen privaten Endverbrauchern (private Haushaltungen und diesen gleichgestellte Anfallstellen) und dem gewerblichen Bereich vorgesehen. Großanfallstellen von Verkaufsverpackungen werden dem gewerblichen Bereich zugeordnet, in dem eine Rückgabe der Verpackungen am Ort der tatsächlichen Übergabe tatsächlich

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 21. Mai 2007 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

möglich ist und auch praktiziert wird. Diese Anfallstellen sollen nach dem Konzept der Novelle nicht durch haushaltsnahe Systeme entsorgt werden. Sie bleiben vielmehr der Selbstentsorgung vorbehalten. Die dort anfallenden Verpackungen sollen konsequenterweise auch nicht bei dualen Systemen lizenziert werden. Anders als in der Fragestellung unterstellt, obliegt die Entsorgung dieser Verpackungen aber nicht den Einrichtungen, bei denen die Verkaufsverpackungen als Abfall anfallen. Vielmehr haben diese einen Anspruch auf Rücknahme durch den Vertreiber, in dessen Produktverantwortung auch die Entsorgung liegt.

Es ist ferner beabsichtigt, Unterkunfts-, Verpflegungs- und Betreuungseinrichtungen in militärischen Liegenschaften in § 3 Abs. 11 VerpackV weiterhin den privaten Haushaltungen gleichzustellen.

2. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass eine verpflichtende Teilnahme an einem kollektiven Rücknahmesystem den Anreiz verringert, hinsichtlich eines umwelt- und ressourcenschonenden Verpackungsdesigns besser zu sein als der Durchschnitt?

   Wenn ja, was will die Bundesregierung diesbezüglich unternehmen, sieht der Referentenentwurf entsprechende Maßnahmen vor?

Nein

3. Versteht die Bundesregierung unter Produktverantwortung nur die finanzielle Beteiligung an einer haushaltsnahen Erfassung oder auch ein umwelt- und ressourcenschonendes Design?

   Wie will die Bundesregierung Anreize für Letzteres erreichen?

Die Bundesregierung versteht unter Produktverantwortung die Übernahme der Verantwortung für den gesamten Lebensweg des Produkts. Die finanzielle Beteiligung an der haushaltsnahen Erfassung von Verpackungsabfällen und an den Kosten der Sortierung und Verwertung sind wesentliche Elemente der Produktverantwortung. Wer einen – differenzierten – Beitrag zur Finanzierung der Rücknahme und Verwertung seiner Verpackungen leisten muss, erhält einen erheblichen Anreiz diese Kosten bereits bei der Gestaltung und Produktion zu berücksichtigen. Wer sich dagegen – als sog. Trittbrettfahrer – der Übernahme dieser Kosten entziehen kann, erhält diesen Anreiz nicht. Dem begegnet die geplante Novelle.

4. Warum will die Bundesregierung die Möglichkeit zur Selbstentsorgung von beim privaten Endverbraucher anfallender Verpackungen ganz abschaffen?

   Wie beurteilt sie Vorschläge, die Selbstentsorgung von beim privaten Endverbraucher anfallender Verpackungen grundsätzlich beizubehalten und zur Abschaffung des „Trittbrettfahrens“ nur den Anteil der tatsächlich zurückgenommen Verkaufsverpackungen von der Verpflichtung an der Teilnahme der haushaltsnahen Erfassung zu befreien?

Es ist nicht beabsichtigt, funktionierende Selbstentsorgerlösungen „ganz abzuschaffen“. Mit der Novelle soll vielmehr Fehlentwicklungen bei der sog. Selbstentsorgung entgegengewirkt werden. Funktionierende Selbstentsorgerlösungen, bei denen eine Rücknahme am tatsächlichen Ort der Übergabe mit anschließender Verwertung der Verpackungen möglich ist und auch tatsächlich in ausreichendem Umfang erfolgt, sollen erhalten bleiben. Das von den Fragestellern vorgeschlagene Konzept entspricht grundsätzlich der derzeit geltenden Regelung. Die Länder sehen sich auf der Grundlage des geltenden Rechts jedoch

außer Stande, diese Regelung hinreichend konsequent zu vollziehen. Eine Änderung der geltenden Regelung ist daher unumgänglich.

5. Wie begründet die Bundesregierung umweltpolitisch, dass nach dem vorgelegten Referentenentwurf Entsorger gewerblicher Anfallstellen zukünftig bewusst weder Recyclingquoten der Verpackungsverordnung zu erfüllen haben noch Dokumentationspflichten unterliegen, wenn sie das mit dem Referentenentwurf vorgelegte Trennmodell zwischen Selbstentsorgern und der haushaltsnahen Sammlung nach eigener Aussage als zentralen Kern der geplanten Novelle betrachtet?

Die Verpackungsverordnung wird zukünftig, genauso wie bisher, bei Verkaufsverpackungen zwischen sog. privaten Anfallstellen und gewerblichen Anfallstellen unterscheiden. Die in der Frage angesprochenen Quotenanforderungen und die damit verbundenen Dokumentationspflichten gelten für Verkaufsverpackungen, die bei privaten Endverbrauchern anfallen. Wie bisher sollen diese Anforderungen für Verpackungsabfälle, die bei sog. gewerblichen Anfallstellen erfasst werden, nicht gelten. Dieses Konzept hat sich bewährt. Gleichwohl sind die bei diesen Anfallstellen erfassten gebrauchten Verpackungen allesamt wiederzuverwenden oder zu verwerten, vorrangig stofflich. Im Rahmen der sog. Vollständigkeitserklärung nach § 10 haben die Verpflichteten hierzu auch konkrete Angaben zu treffen. Die Bundesregierung sieht diese Lösung auch vor dem Hintergrund der von Ländern und dem Parlament erhobenen Wünsche, mögliche Deregulierungspotentiale zu nutzen. Dem würde eine Ausdehnung der Quoten-Anforderungen auf den Bereich der gewerblichen Anfallstellen entgegenwirken, ohne einen angemessenen zusätzlichen ökologischen Nutzen zu erlangen.

6. Wie will die Bundregierung angesichts der kürzlich bekannt gewordenen drastisch gesunkenen Mehrwegquoten bei den Mineralwässern und Erfrischungsgetränken sicherstellen, dass die in der Verpackungsverordnung formulierte Zielvorgabe, dass zukünftig mindestens 80 Prozent in ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen abgefüllt werden sollen, erreicht wird?

   Warum sind im vorgelegten Referentenentwurf diesbezüglich keine Maßnahmen vorgesehen?

Die in der 15. Legislaturperiode von der damaligen Bundesregierung eingeführte Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen hat neben der erfolgreichen Eindämmung des Littering von Getränkeverpackungen auch eine Stabilisierung bestehender Mehrwegsysteme erreicht. Inzwischen wird diese positive Lenkungswirkung in Teilsegmenten des Getränkemarkts, insbesondere bei Mineralwasser, offenbar durch gegenläufige Markttendenzen im Einzelhandel kompensiert bzw. überkompensiert. Die Bundesregierung kann auch für die Zukunft nicht ausschließen, dass Einweganteile in einigen Marktsegmenten weiter zunehmen werden. Die im Jahr 2005 in Kraft getretene 3. Änderungsverordnung zur Verpackungsverordnung sieht eine Prüfung der abfallwirtschaftlichen Auswirkungen der Pfandpflicht spätestens bis zum 1. Januar 2010 vor. Eine solche Prüfung erfordert neben der Feststellung der Entwicklung der Mehrweg- und Einweganteile bei den fraglichen Getränken eine gründliche Analyse der Ursachen unter Berücksichtigung aller anderen Faktoren im Markt. Hierzu wird auch ein Dialog mit den betroffenen Wirtschaftskreisen notwendig sein. Unabhängig von dem durch Bundesrat und Bundestag vorgegebenen Zeitrahmen einer entsprechenden Prüfung bis zum Jahr 2010 wäre eine entsprechende Prüfung im Rahmen des nun laufenden Novellierungsverfahrens nicht zu realisieren gewesen.

7. Sieht die Bundesregierung die Möglichkeit, dass durch die derzeit praktizierte Pfanderhebung auf Einweg dem Handel Einnahmen zufallen, die von diesem als zinsloses Darlehen für seine sonstigen kommerziellen Aktivitäten verwendet werden, und betrachtet die Bundesregierung eine solche Verwendung als im Sinne der Verpackungsverordnung?

Vertreiber, die zur Erhebung und Erstattung von Pfandbeträgen verpflichtet sind, tragen auf der einen Seite die Kosten, die ihnen hieraus entstehen. Auf der anderen Seite stehen ihnen die Pfandbeträge für begrenzte Zeit zur Verausgabung zur Verfügung. Dabei handelt es sich nicht um eine „Möglichkeit“, sondern um einen Tatsache des Wirtschaftslebens, die der damaligen Bundesregierung bei der Einführung der Pfandpflicht in der 15. Legislaturperiode durchaus bewusst war und die auch der jetzigen Bundesregierung bewusst ist. Es besteht kein Anlass, diese Mittel – ggf. durch aufwändige bürokratische Maßnahmen – dem Wirtschaftskreislauf zu entziehen.

8. Liegen der Bundsregierung Erkenntnisse darüber vor, wie viele bepfandete Einweggetränkeverpackungen derzeit nicht in die Geschäfte zurückgebracht werden, wie hoch der dabei entstehende Pfandschlupf derzeit ist und bei wem dieser derzeit verbleibt?

Die Bundesregierung hat keine eigenen Erkenntnisse über die Höhe des Rücklaufs bei pfandpflichtigen Einweg-Getränkeverpackungen. Sie betrachtet dies als eine Angelegenheit der Wirtschaft. Nach Aussagen von Experten hatte sich die Rücklaufquote bereits nach Ablauf der neunmonatigen Übergangszeit im Jahr 2003 deutlich erhöht. Nach der reibungslosen Einführung des Pfand-/Rücknahmesystems unter dem Dach der Deutschen Pfandsystem GmbH ist die Rücklaufquote offenbar nochmals angestiegen. In den mengenmäßig relevanten Bereichen schätzen Experten die Rücklaufquote auf deutlich über 90 Prozent.

9. Ist der Bundesregierung bekannt, wie dieser Pfandschlupf derzeit verwendet wird?

   Plant die Bundesregierung Änderungen bezüglich des derzeit praktizierten Umgangs mit dem Pfandschlupf, und wenn ja, wann?

Genauso wie bei Mehrwegsystemen und bei den in anderen Staaten seit Jahren mit Erfolg eingeführten Pfand-/Rücknahmesystemen für Einweg-Getränkeverpackungen verbleibt auch bei den von der deutschen Wirtschaft eingerichteten Pfand-/Rücknahmesystemen der sog. Pfandschlupf bei den Verpflichteten. Diese verwenden die Mittel offenbar zur Deckung von Kosten, die durch die Einrichtung und den Betrieb des Rücknahmesystems entstehen. Nach Auffassung der Bundesregierung ist dies legitim. Die Bundesregierung sieht keine Veranlassung, hier in das Marktgeschehen einzugreifen.

10. Warum verzichtet die Bundesregierung darauf, für zurückgenommene Einweggetränkeverpackungen bestimmte Mindestverwertungsquoten festzulegen?

    Wie begründet sie dies umweltpolitisch?

Bepfandete Einweg-Getränkeverpackungen werden in der Regel sortenrein erfasst. Die stoffliche Verwertung dieser Materialien ist nicht nur ökologisch sondern auch betriebswirtschaftlich sinnvoll, da die Sekundärrohstoffe auf den Märkten positive Erlöse erzielen. Nach Auffassung der Bundesregierung kann somit zukünftig auf den Nachweis von Verwertungsquoten für diese Ver-

packungsabfälle verzichtet werden. Die Pflicht zur vorrangigen stofflichen Verwertung bleibt weiterhin in der Verpackungsverordnung verankert.

11. Wie beurteilt die Bundesregierung, dass nach Vorgabe des Referentenentwurfes in angeblich klarstellender Absicht Verpackungen aus biologisch abbaubaren Werkstoffen, die als Getränkeverpackungen verwendet werden und nicht der Pfandpflicht unterliegen, sich an einem System zur haushaltnahen Erfassung zu beteiligen haben, obwohl in der derzeit gültigen Fassung der Verpackungsverordnung Kunststoffverpackungen, deren sämtliche Bestandteile gemäß einer herstellerunabhängigen Zertifizierung nach anerkannten Prüfnormen kompostierbar sind, bis 2012 grundsätzlich von der Teilnahme an einem Dualen System freigestellt sind?

    Wie bewertet die Bundesregierung die geplante einschränkende Änderung vor dem Hintergrund der Rechtsicherheit für die beteiligten Unternehmen?

Mit der 3. Änderungsverordnung zur Verpackungsverordnung wurde in der vergangenen Legislaturperiode eine Pfandpflicht für alle Einweg-Getränkeverpackungen mit einem Füllvolumen von 0,1 Liter bis 3 Liter eingeführt. Von dieser grundsätzlichen Pfandpflicht können gemäß § 8 Abs. 2 Satz 2 der geltenden Verpackungsverordnung bestimmte Verpackungen befreit werden, „soweit sich Hersteller und Vertreiber an einem System nach § 6 Abs. 3 beteiligen“. Gemäß der Übergangsvorschrift in § 16 Abs. 2 Satz 1 findet für Kunststoffverpackungen, die aus biologisch abbaubaren Werkstoffen hergestellt sind und deren sämtliche Bestandteile kompostierbar sind, § 6 bis Ende 2012 keine Anwendung.

Die Novelle soll nicht zu einschränkenden Änderungen für die betroffenen Hersteller und Vertreiber führen.

12. Hält die Bundesregierung die Kommunen für ausreichend auf die geplanten Neuregelungen vorbereitet, und wie beurteilt die Bundesregierung die Praxistauglichkeit des Abstimmungsprozesses mit Blick darauf, dass mit der Aktivität mehrerer Dualen Systeme den Abstimmungserklärungen mit den Kommunen eine größere Bedeutung zukommen wird?

Die Bundesregierung sieht keinen besonderen Vorbereitungsbedarf für die Kommunen mit Blick auf die geplanten Neuregelungen. Die in der Verpackungsverordnung geforderte Abstimmung zwischen Kommunen und dualen Systemen wird durch die vorgesehene Neuregelung erleichtert.

13. Wie sieht die Bundesregierung die Vollziehbarkeit der geplanten neuen Regelungen?

    Können die jeweiligen Stoffströme der verschiedenen Dualen Systeme und insbesondere die tatsächlichen Verwertungswege transparent gemacht und neutral überwacht werden?

    Hält die Bundesregierung die Hinterlegung der Vollständigkeitserklärungen und Mengenstromnachweise bei den IHK als hinreichendes Instrument?

Die verbesserte Vollziehbarkeit ist ein wesentliches Anliegen der Novelle. Der vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vorgelegte Entwurf entspricht damit dem Wunsch der für den Vollzug zuständigen Länder und der betroffenen Wirtschaft. Der im Herbst des vergangenen Jahres vorgelegte Bericht einer Bund/Länder-Arbeitsgruppe zur Verpackungsverordnung wurde vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit berücksichtigt. Duale Systeme werden auch zukünftig verpflichtet,

detaillierte Mengenstromnachweise über die in Verkehr gebrachten und verwerteten Verpackungen vorzulegen. Zusätzlich zu den bisher verlangten Mengenstromnachweisen wird die Hinterlegung von Vollständigkeitserklärungen über in Verkehr gebrachte Verkaufsverpackungen den konsequenten Vollzug der Verpackungsverordnung erleichtern.

14. Sieht der vorgelegte Referentenentwurf neben der Vorgabe, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger von den Systembetreibern gegen ein angemessenes Entgelt die Erfassung stoffgleicher Nicht-Verpackungsabfälle verlangen können, auch vor, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger von den Systembetreibern verlangen können Verpackungen in der grauen Restmülltonne gemeinsam mitzuerfassen?

    Wenn nicht, warum nicht?

Nein. Auf die Antwort der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 15/1978) auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Vereinfachung der Mülltrennung und Möglichkeiten zur Nutzung der vorhandenen Spielräume zur Entlastung privater Haushalte“ (Bundestagsdrucksache 15/1769) wird verwiesen. Nach Auffassung der Bundesregierung liegen bisher keine neuen Erkenntnisse vor, die für eine Erfassung von Verpackungsabfällen in der Restmülltonne sprächen.

15. Wie genau soll die geplante einzurichtende gemeinsame Stelle aussehen?

    Wer soll diese betreiben, wie wird sie finanziert, und welche Kontrollmechanismen sind vorgesehen?

    Sollen dieser Stelle auch hoheitliche Aufgaben übertragen werden?

In § 6 Abs. 5 des den Fragestellern vorliegenden Referentenentwurfs ist die Pflicht zur Beteiligung an einer „Gemeinsamen Stelle“ geregelt. Daraus geht hervor, dass es sich um eine Gemeinsame Stelle der Wirtschaft handeln soll. Die Übertragung hoheitlicher Aufgaben ist nicht vorgesehen. Die Gemeinsame Stelle wird genauso wie jede andere Einrichtung der Wirtschaft verpflichtet sein, rechtliche Vorgaben – z. B. des Abfallrechts und des Wettbewerbsrechts – einzuhalten. Die Überwachung obliegt den jeweils zuständigen Behörden.

16. Wie beurteilt die Bundesregierung die derzeitigen Vorgänge um die Zerschlagung der Einkaufszentrale der Glasindustrie durch das Bundeskartellamt?

    Nach Berichten des Westdeutschen Rundfunks vom 19. März 2007 wurde dem Einkaufsmonopols der Glasindustrie bereits verboten, selbst Altglas einzukaufen. Seit Anfang 2007 wird das Altglas deshalb angeblich teuer direkt an die Glashütten verkauft und oft über weite Wege transportiert, wie bewertet die Bundesregierung diese Vorgänge, und will sie am bisherigen Einkaufsmonopol festhalten?

    Welche Maßnahmen sind ggf. konkret geplant?

Der Bundesregierung ist bekannt, dass das Bundeskartellamt in einem Verwaltungsverfahren die Frage prüft, ob die gemeinsame Beschaffung des Sekundärrohstoffs Altglas über die Gesellschaft für Glasrecycling und Abfallvermeidung mbH (GGA) durch alle Behälterglashersteller ein nach dem deutschen und europäischen Wettbewerbsrecht verbotenes Einkaufskartell darstellt. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen. Das Einkaufsmonopol der GGA ist von der Verpackungsverordnung nicht vorgegeben. Die verpflichtete Wirtschaft trägt die Verantwortung dafür, die umweltrechtlichen Vorgaben der Verpackungsverordnung in Übereinstimmung mit dem geltenden Kartellrecht zu erfüllen. Die Bun-

desregierung sieht derzeit diesbezüglich keine Notwendigkeit zu konkreten Maßnahmen in der beabsichtigten Novelle der Verpackungsverordnung.

17. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass die Vollständigkeitserklärungen, die nach § 10 Abs. 3 des Referentenentwurfs sowohl von Herstellern als auch von den Vertreibern erbracht werden können, miteinander korrespondieren und keine Mengen der Lizenzierung entzogen werden können?

    Wie soll dies in der Praxis überprüft werden, wenn ein Hersteller eine Vielzahl von Kunden beliefert, von denen ein Teil seine Verpflichtungen im Wege der Handelslizenzierung selbst erfüllt?

Aufgrund von Hinweisen aus der Anhörung der beteiligten Kreise und der Länder beabsichtigt das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, den Entwurf der 5. Novelle zur Verpackungsverordnung an dieser Stelle zu ändern. Zur Hinterlegung von Vollständigkeitserklärungen sollen die sog. Erstinverkehrbringer der verpackten Waren verpflichtet werden. Ziel dieser Änderung ist eine weitere Verbesserung der Transparenz. Die beabsichtigte Modifikation wird zudem die Prüfung der Vollständigkeitserklärung durch die Wirtschaftsprüfer bzw. die anderen in § 10 vorgesehenen Sachverständigen erleichtern.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333